

Lulić Emil

∴ Jogász, a Magyar Nemzeti Tanács elnöki szakmunkatársa  
∴ emil.lulic@mnt.org.rs

## JOGGYAKORLAT ÉS JOGHARMONIZÁCIÓ KISEBBSÉGI ÉS NYELVHASZNÁLATI TÖRVÉNYEINK VONATKOZÁSÁBAN

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény

*Legal practice and legal harmonization in the light of the Law on minority rights and official language usage*  
Law on the councils of national minorities

*Pravna praksa i pravna harmonizacija u svetlu Zakona o manjinskim pravima i upotrebi jezika*  
Zakon o Savetima nacionalnih manjina

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvényt 2009-ben fogadta el a Szerb Köztársaság parlamentje, szakaszai részletesen rendelkeznek a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak törvényes feladatköréről, megválasztásáról és munkájuk pénzeléséről. A törvény teljes körű módon igyekezett az addig már működő nemzeti tanácsok jogállását rendezni, mégis alkalmazásán kívül már a meghozatala is meghatározó kérdéseket vetett fel – amelyek jelentős hányada Szerbia Alkotmánybírósága elé került megtárgyalásra. Mindezek a tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy a törvény hiányosságait annak módosításával és bővítésével kelljen orvosolni. Ezt két hullámban tette meg a törvényhozó, először 2014-ben, majd 2017-ben (amely még folyamatban van az elemzés írásakor). Függetlenül a számos kritikától, tagadhatatlan, hogy ez a legjelentősebb, legmeghatározóbb kisebbségi jogi törvényünk. Legjelentősebb, mert szavatolja a nemzeti kisebbségek soraiba tartozó polgárok kollektív, azaz közösségekben élvezhető jogait, legmeghatározóbb pedig, mert az általa szabályozott nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai képezik a nemzeti kisebbségi jogérvényesítés mára már megismerhető arcát Szerbiában. A törvényhozás és jogharmonizáció teljesebb bemutatása érdekében ez három meghatározó fázison keresztül kerül leírásra: Először *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* meghozatala előtti jogrend és jogszabályozás, másodsor a törvény meghozatalának és alkotmányossága Szerbia Alkotmánybírósága általi felülvizsgá-

latának fázisa, végül pedig az ország európai uniós csatlakozási folyamata következményeként *A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésének cselekvési tervével* előlátott módosításának jelenleg is zajló fázisa. A törvény újból történő módosítása olyan új és régi kérdéseket vet fel, amelyek eddig nem, vagy elégtelenül lettek megválaszolva. Közel tizenöt évvel az első nemzeti tanácsok létrejötte után, megérett az idő arra, hogy az elnapolt kérdéseket végre megválaszoljuk, helyet teremtve ezzel az új kérdések és problémák létrejöttére, amelyet a törvény alkalmazása fog hozni, és amelyet az állandóan fejlődő jogrendünk változásai alkotnak majd a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak működésével és a kollektív nemzeti kisebbségi jogok érvényesítésével kapcsolatban.

*Kulcsszavak:* nemzeti tanács, nemzeti kisebbség, kisebbségi jogok, kollektív kisebbségi jogok, törvény módosítás, jogharmonizáció

*A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól* szóló törvényről elmondhatjuk, hogy ez a legjelentősebb, legmeghatározóbb kisebbségi jogi törvényünk. Legjelentősebb, mert szavatolja a nemzeti kisebbségek soraiba tartozó polgárok kollektív, azaz közösségben élvezhető jogait, legmeghatározóbb pedig, mert az általa szabályozott nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai képezik a nemzeti kisebbségi jogérvényesítés mára már megismerhető arcát Szerbiában. A törvényhozás és jogharmonizáció teljesebb bemutatása érdekében három meghatározó szakaszban ismertetem a témát. Először *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* meghozatala előtti jogrendet és jogszabályozást mutatom be, aztán a törvény meghozatalának és alkotmányossága Szerbia Alkotmánybírósága általi felülvizsgálatának szakaszát ismertetem, végül pedig az ország európai uniós csatlakozási folyamatából következő, *A nemzeti kisebbségek jogai érvényesítésének cselekvési tervével* előírányzott módosítás jelenleg is zajló szakaszát érintem.

## 1. A TÖRVÉNY MEGHOZATALA ELŐTTI JOGSZABÁLYOZÁS

A 2000 októberében bekövetkezett változások után a valamikori hattagú föderáció két tagállamából (Szerbiából és Montenegróból) álló szövetségi állam, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (JSZK), mely a kilencvenes években dúló polgárháború következményeképpen szinte exkommunikálva lett a nemzetközi közösségből, újra elindult a nemzetközi integráció útján. A nemzetközi szervezet közül az egyik, amelybe kérvényezte felvételét, az 1949-ben alapított, az emberi jogok és joguralom védelmében eljáró Európa Tanács (Council of Europe). A szervezet Parlamentáris Közgyűlése 2000. november 9-én

megfigyelői státusban emelte be az államot tagságába, mivel annak teljes jogú tagságára még nem teremtődtek meg a feltételek. Egyik kiemelkedően fontos oka ennek az volt, hogy a szervezet és tagsága elkerülhetetlennek találta a nemzeti kisebbségek jogainak törvényes biztosítását. (Az Európa Tanács Parlamentáris Közgyűlésének Állandó Bizottsága 1230 [2000]. számú határozatának 9. és 15.1. pontja.)

A hiányzó törvény – *A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény* – valóban gyorsan, 2002. március 1-jén került a Szövetségi Képviselőház elé, s egyike azon ritka törvényeknek, amelyeket a parlament egyhangúlag fogadott el. A törvényre, annak nyelvezetére és tartalmára meghatározóan kihatott az időközben ratifikált *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (úgyszintén az Európa Tanács gondozásában).

A törvény egyik legnagyobb érdeme mindenképpen a nemzeti kisebbségek egyéni jogain kívül ezek kollektív, közösségben élvezett jogainak a védelme, mégpedig a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsain keresztül. Magukról a nemzeti tanácsokról meglehetősen felszínesen rendelkezik a törvény, mindössze két szakaszában esik szó róluk. Az egyikben a megalapításuk, pénzelésük és működésük alapjait fekteti le a törvény, a másikban pedig az elektori közgyűlés útján való megválasztásuk módját. Ez egyértelműen a törvény jellegével magyarázható: a szövetségi törvény a rendezett terület rendelkezési alapjait hivatott előírni, míg annak gyakorlati kidolgozása, általános jogszabályainak konkretizálása, a tagköztársaságok specifikumaira szabása ezek parlamentjeire volt hagyva.

A tagköztársaságok törvényeinek meghozatalára nem került sor, mert mindössze két héttel a törvény meghozatalát követően a tagköztársaságok aláírták az úgynevezett Belgrádi egyezményt, azaz *A Szerbia és Montenegró kölcsönös viszonyának egy államszövetségben való újrendezéséről szóló egyezményt*. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 2003 februárjában megszűnt létezni föderális államként, helyébe Szerbia és Montenegró államközössége lépett. Az emberi és kisebbségi jogok tárgyköre szövetségi hatáskörből átkerült a tagállamok hatáskörébe, így *A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvényből* köztársasági törvény keletkezett (amely még most is többnyire változatlan alakban hatályban van az immár unitárius Szerb Köztársaságban).

A folyamat legkedvezőbb kihatása a nemzeti kisebbségek előírt jogaira az, hogy az államszövetség alkotmányában (azaz az annak részeként elfogadott *Emberi és kisebbségi jogok, valamint az*

*Állampolgári szabadságjogok alapokmányába*) az említett törvény legfontosabb rendelkezései – így a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsaik megalapítására vonatkozó kollektív joga – szavatolva lettek. 2006-ban pedig az emberjogi alkotmányos alapokmány alapján lettek a ma is hatályos *Szerb Köztársaság Alkotmányában* szavatolva ezek a jogok. Az alkotmány 75. szakaszának 3. bekezdése előírja, hogy „[a] kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és írás-használat területén megvalósuló önkormányzati jogok érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban”.

## 2. A TÖRVÉNY MEGHOZATALA ÉS ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK FELÜLVIZSGÁLÁSA

A szövetséginek megálmodott törvény szolgált alapul a 2002-ben már megalakult nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak működésére hét éven át, ugyanis egy külön nemzeti tanácsokról szóló törvény meghozatalára nem került sor egészen 2009. augusztus 31-éig.

Az újonnan meghozott, *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény*, mintegy 140 szakaszon át rendelkezik ezekről az alkotmányos testületekről. A törvény 9 alapegységre van tagolva, mégpedig (1) alaprendelkezésekre, (2) státusbeli kérdésekre, (3) a testületek hatásköreinek meghatározására, (4) a köztársasági, tartományi és helyi önkormányzati szervekkel való viszonyukra, (5) a nemzetközi és regionális együttműködésre, (6) a tanácsok megválasztására és alakuló ülésükre, (7) tevékenységük pénzelésére, (8) a felettük végzett felügyeletre vonatkozó rendelkezésekre és (9) büntetőrendelkezésekre.

A törvény bírálói már a közvita során éles kritikákat fogalmaztak meg vele kapcsolatban. Elsősorban bírálták a testület hatásköreinek önálló jellegét, hogy a nemzeti tanácsok hatáskörei legtöbb esetben kimerülnek a véleményezésben, javaslatételben és jóváhagyásban, tehát hogy a testületek részt vesznek a döntéshozatalban, és nem önállóan döntenek egyes kérdésekben. Másodsorban bírálták a kisebbségi választói különnevjegyzék létrehozását, mert az ebbe való feliratkozás külön cselekvéshez – feliratkozáshoz köti a választójogot.

A kritikák a törvény hatályba lépésével sem halkultak el, sőt a törvény alkalmazásával majdnem egyidejűleg megindult annak bírálata Szerbia Alkotmánybírósága előtt. A kritikák azonban ekkor már nem a hatáskörök gyengeségére vonatkoztak, hanem azt állították, hogy a törvény túl széles jogkört és túl nagy jogokat ad a nemzeti

tanácsoknak, ezzel pedig feltételezték, hogy sérül a többségi nemzet egyenlősége (Szerbia Alkotmánybíróságának IUz-882/2010. tárgya, amely megjelent a *Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönyének* 20/2014. számában).

*Az Alkotmánybíróságról szóló törvény* rendelkezéseivel összhangban a számos beadvány alapján eljárva, Szerbia Alkotmánybírósága az előzetes eljárás befejeztével a 36 kérdőre vont rendelkezéséből 14 esetében határozott az eljárás elindításáról. Négy évvel később, 2014. január 16-án született csak meg a bíróság döntése, melynek értelmében a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai törvényes illetékességekkel ellátott testületek. A nemzeti tanácsok némely törvényes hatásköre teljesen megszűnt (így például az előzetes jóváhagyás szükségessége némely eljárásban, a közszolgálati média műsorkoncepciójának alakításában betöltött szerepe, kezdeményezési joga a törvényhozási, tartományi általános jogszabályhozási és alkotmánybírósági eljárásokban, intézményalapítási és alapítói-joggyakorlási hatáskörei), döntéseinek végrehajtása pedig az állami szervekre lett bízva, mert el lettek törölve a szankciók, amelyek a nemzeti tanácsok megkerülésének esetén voltak előírányozva. Abból eredően, hogy Szerbia Alkotmánybírósága nem rendelkezik törvényhozói hatáskörökkel, az általa alkotmányellenesnek vélt törvényeket nem módosíthatja, azokat csak részben vagy teljes egészben eltörölheti, esetleg feltételesen hatályban tarthatja egy kötelező jogértelmességtől függően. Ezért történhetett meg, hogy *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* sok rendelkezése hatályon kívül lett helyezve szövegükből eredendően, még akkor is, ha azok szelleme teljes összhangban volt az alkotmánnyal, kis szövegbeli módosítással megmenthetőek lettek volna.

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak 2014-ben esedékes választása és az időközben megcsonkított törvény rendelkezéseinek eltörléséből eredő joghézagok szükségessé tették a nemzeti tanácsi törvény módosítását és kibővítését. A módosítások azonban nem érintették a megcsonkított illetékességeket, hanem a nemzeti tanácsok megválasztásának eljárásával és belső felépítésükkel foglalkoztak. Így például az addig e törvénnyel létrehozott központi választási bizottság helyett a nemzeti tanácsok megválasztásának adminisztrálásával a Köztársasági Választási Bizottság lett illetékes. A nemzeti tanácsok belső szervezete egységesítve lett, az addigi, szabadon meghatározott végrehajtó szerv helyett egy minden nemzeti tanácson belül egységesen megszervezett Végrehajtó Bizottság lett létrehozva,

amelyre a nemzeti tanácsok döntéssel átruházhatják utólagos jóváhagyás függvényében a döntéshozatalt egyes kérdésekben. A nemzeti tanácsok állandó bizottságai, melyekre egyes nemzeti tanácsok előzőleg átruházták a döntéshozatali jogot, kötelezően konzultatív testületek lettek. Némely meghatározóan fontos kérdés a törvény módosítását követően is megválaszolatlan maradt, így a nemzeti tanácsok pénzügyi gazdálkodása ellenőrzésének mechanizmusa, a vélt túlzott politikai befolyásoltságuknak a csökkentése és persze a már említett megszabdalt hatáskörök kérdése.

Függetlenül a már akkor közismert hiányosságoktól, a 2014-ben módosított *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* szolgált alapjául a 2014. október 26-án megtartott közvetlen nemzeti tanácsi választások megszervezésére (és ahogy később kiderült: működésük szabályozására legalább egy mandátumon át).

### 3. A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAI ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK CSELEKVÉSI TERVE ÁLTAL ELŐIRÁNYZOTT MÓDOSÍTÁS

A 2014. évet még két, a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek helyzetére nagy kihatású esemény fémjelezte: január 21-én Brüsszelben megrendezték azt az EU és Szerbia közötti kormányközi konferenciát, amellyel hivatalosan is megkezdődtek az ország csatlakozási tárgyalásai, valamint július 16-án az Európai Unió bővítési munkacsoportja megjelentette az emberi és kisebbségi jogokat is felölelő 23. csatlakozási fejezet – Igazságszolgáltatás és alapvető jogok – átvizsgálásáról szóló jelentést, melyben a tárgyalási fejezet hivatalos megnyitásának egyik alapfeltételeként kötelezték Szerbia Kormányát, hogy elfogadjon egy különálló cselekvési tervet a nemzeti kisebbségek jogvédelméről. (Az Európai Unió Tanácsának bővítéssel és bővítési tárgyalásokkal megbízott munkacsoportjának jelentése a Szerbiával folytatott tárgyalások keretében a 23. csatlakozási fejezet átvizsgálásának kimeneteléről, 2014. július 16., 12003/14. iratszám.)

A külön kisebbségi cselekvési tervet kidolgozó munkacsoportot az államigazgatási és helyi önkormányzati miniszter 2015. március 23-án nevezte ki. Ennek tagságába ki lettek nevezve az akkor létező 21 nemzeti tanácsból 7-nek az elnökei (köztük a Magyar Nemzeti Tanács elnöke is). (Az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Miniszter 2015. március 23-ai keltezésű, 119-01-00068/2015-17. iratszámú végzése a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítéséről szóló cselekvési terv tervezetének kidolgozásával megbízott munka-

csoport létrehozásáról.) A munkacsoport 2015 végéig készítette el a dokumentum tervezetét, Szerbia Kormánya pedig a közvitát követően 2016. március 3-án fogadta el a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó cselekvési tervet.

A stratégiai dokumentum 9. fejezete irányozza elő a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsaival és a kollektív kisebbségi jogokkal kapcsolatos cselekvéseket és követelményeket, így például a jogszabályi keret elemzését (9.1. cselekvés). A szükséges elemzés 2015. december 18-án került bemutatásra Belgrádban, s főképp a nemzeti tanácsok pénzelését és tagjainak más funkciókkal való összeférhetlenségét elemzi. A kisebbségi cselekvési terv 9. fejezetének egyik legjelentősebb cselekvése a 9.4. számú, mellyel a kormány előírja „a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló új törvény vagy pedig a jelenlegi törvény módosításának és kiegészítésének elfogadását, annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai teljes mértékben hozzájáruljanak az integrált társadalom létrehozásához”. A dokumentum kidolgozása során a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai javaslatként az akciótervben konkretizálva lettek azok a kérdések, amelyeket a törvény módosításakor nem szabad megválaszolatlanul hagyni. Ezek: a nemzeti tanácsok és tagjaik szerepének és jogi helyzetének meghatározása; meghatalmazásaik világos definiálása és intézményes helyzetük erősítése; túlzott elpolitizálásuk csökkentése, az irányításukban való hatalommegosztásról szóló szabályok bevezetésével vagy pedig a tisztségek összeférhetlenségének megállapításával; az államigazgatási szervek és a nemzeti tanácsok, továbbá a nemzeti tanácsok egymás közötti együttműködésének fokozására irányuló támogató intézkedések előírnyozása; valamint a nemzeti tanácsokról szóló egyéb törvények módosításának és kiegészítésének kezdeményezése, a kialakított álláspontokkal és a szükségletekkel összhangban.

A törvénytervezet kidolgozásával megbízott külön munkacsoportot két ízben nevezte ki az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium éppen aktuális minisztere, először Kori Udovički miniszter asszony 2015. november 23-án (amely összetételben a munkacsoport mindössze egy formális jellegű, alakuló ülést tartott), majd pedig Ana Brnabić miniszter asszony 2016. november 2-án. (Az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Miniszter 2016. november 2-ai keltezésű, 119-01-00217/2015-08. iratszámú végzése a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény módosításáról és kibővítéséről szóló törvény tervezetének kidolgozásával megbízott

munkacsoport létrehozásáról.) A második ízben összeállt munkacsoport tagjai még az illetékes minisztériumokon és állami szervezeteken kívül: a tartományi kisebbségügyi titkár, a civil szféra kiemelt képviselői, a nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, EBESZ) szerbiai képviselői vagy megfigyelői és összesen 5 nemzeti tanács képviselője, köztük a Magyar Nemzeti Tanácsé is.

A különmunkacsoport ülésein kiemelt vita folyt a nemzeti tanács definiálásáról és illetékességeiről. Kérdésként merült fel az egyes törvények egymáshoz viszonyított helyzete, azaz hogy jogütközés esetében melyik törvényt kellene alkalmazni, valamint hogy a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításakor pedig össze kell-e hangolni azt a hatályos megoldásokkal. Az egyes állami szervek képviselői úgy vélekedtek, hogy mivel az egyes tárgykörök rendszerszerűen lettek szabályozva a tárcák illetékességébe tartozó jogszabályokban, ezért a „rendszer-törvényeknek” vagy „anyatörvényeknek” („matični”, odnosno „sistemski” zakoni) a megoldásaival kellene összehangolni a kisebbségi jogszabályokat. A nemzeti tanácsok képviselőinek viszont az volt az álláspontjuk, hogy a kisebbségi jogok jogszabályi biztosítékainak védelme alkotmánnyal van szavatolva (minősített többség szükséges az e tárgykörbe tartozó törvények módosításához; az emberi és kisebbségi jogok elért szintje nem csökkenthető), így azok rendelkezéseivel kellene összehangolni az egyes ágazati törvényeket. Tekintettel arra, hogy a munkacsoport feladatkörébe nem tartozott bele az egyes törvények egymáshoz viszonyított helyzetének meghatározása, a munkacsoport működési elvként megszabta, hogy *A nemzeti tanácsokról szóló törvény* módosításakor nem szabad, hogy a tervezet tartalmát korlátozza egyik ágazati törvény sem.

Érdekes párbeszéd folyt még a nemzeti tanácsok definiálásával kapcsolatban is. Mivel sem a 2009-ben elfogadott törvény, sem annak 2014-ben elfogadott módosítása nem definiálja magát a törvény tárgyát képező nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak mivoltát, ebből a mulasztásból kifolyólag maguknak a nemzeti tanácsoknak voltak gyakorlati problémáik. Erre hívta fel a figyelmet Szerbia Alkotmánybírósága is, amikor döntésében saját maga próbálkozott a nemzeti tanácsok meghatározásával, egy meglehetősen restriktív definíciót alkotva meg, melynek értelmében a „nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai olyan különálló (nem-állami) testületek – szervezetek, amelyek a társadalmi élet az Alkotmányban az identitás megőrzésére jelentősként meghatározott szféráiban (művelődés, oktatás, tájékoztatás és hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat) képezik a nemzeti kisebbségek



kollektív (önigazgatáshoz való) jogának intézményes alakját azáltal, hogy a nemzeti tanácsokra törvénnyel bizonyos illetékességeket ruháznak, mégpedig, hogy egyes kérdésekben e szférából részt vegyen a döntéshozatalban vagy önállóan döntsön, az így átruházott illetékesség természetétől függően”. Természetesen a munkacsoportnak azok a tagjai, akik a nemzeti tanácsokat képviselték, azonnal felhívták a figyelmet az Alkotmánybíróság által használt definíció nem-kötelező jellegére. Az Alkotmánybíróság a nemzeti tanácsokat mint az eljárás előzetes kérdését definiálta, azt döntésének indoklásában írta le. Ezzel összhangban javasolták, hogy a nemzeti tanácsokat ne nem-állami szervezetekként, hanem a nemzeti kisebbség öngazgatáshoz való jogának intézményes alakjaként definiálja a törvény. Mivel kérdéses az Alkotmánybíróság döntésével kapcsolatban, hogy mennyire lehet egy az állami költségvetésből pénzelt és törvényben előírt feladatkört ellátó szervezet nem-állami, a munkacsoport a tervezetében mégis a kérdéses kifejezés mellőzése mellett foglalt állást.

Érdekes kérdés merült fel továbbá a nemzeti tanácsok belső szervezésével kapcsolatban, ez esetben nem az Alkotmánybíróság döntésének, hanem az azt követő törvénymódosításnak a következményeként. A 2014-ben bevezetett egységes döntéshozatali forma számos nemzeti tanácsnál nehezen fenntarthatónak bizonyult. Az egységes végrehajtó szerv, a Végrehajtó Bizottság, melyre a nemzeti tanácsok átruházták a döntéshozatali jogot, egyes vélemények szerint legtöbb kérdésben nem biztosít megfelelő átláthatóságot a nemzeti tanácsok munkája tekintetében. Ennek ellenérve, hogy a számban nagyobb közösséget képviselő (és ezért a döntéshozatalban több alkalommal részt vevő) nemzeti tanácsok döntéshozatali frekvenciája miatt lehetetlen lenne minden egyes alkalommal a nemzeti tanácsok tagjait döntésképes számban összehívni. Ezen álláspontot támogató érvek a következők: a nemzeti tanácsok tagjai nincsenek mind munkaviszonyban a nemzeti tanácsokban, és ezért nem lehet elvárni tőlük, hogy heti több alkalommal üljenek össze; a meghatározatlan, de 15 napnál csak kivételesen hosszabb döntéshozatali határidők, amelyek megkövetelik a gyors és flexibilis döntéshozatali mechanizmus létezését; a tapasztalat bebizonyította, hogy azok a nemzeti tanácsok, amelyek ugyan teljes összetételben döntenek egy-egy kérdésben telefon vagy elektronikus posta révén, még drasztikusabban sértik az átláthatóságot. Ugyanakkor másrészt kritikák fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban is, hogy a nemzeti tanácsok végrehajtó bizottságára ruházott kérdésekben hozott döntések kötelező jóváhagyása megterheli a testületek rendes üléseit,

és elvonja a figyelmet a jelentősebb kérdések tárgyalásától, a döntés jóváhagyásának elmaradása pedig aránytalanul szigorú szankcióval jár, ugyanakkor a nemzeti tanácsok összetétele nem tervezhető előre, mert közvetlenül függ az egyes listák választási eredményétől, ezért túl nagy terhet ró a testület választott elnökére a törvény azzal, hogy a végrehajtó bizottság tagjai kötelezően a nemzeti tanács tagjai kell legyenek. A létező rendszer védelmében felszólalók véleménye szerint a nemzeti tanácsok törvényben meghatározott illetékességei nem ezek saját hatáskörei, hanem törvénnyel rájuk bízott feladatok, így ezeket nem ruházhatja át másra. A közvetlenül megválasztott nemzeti tanácsok tagjai, amennyiben mégis kénytelenek átruházni feladatokat bármely más testületre, ezt csakis saját tagjaikból összeálló, számbelileg kisebb testületekre bízhatják, mégpedig kizárólag azzal a feltétellel, hogy a testületnek a végső döntéshozatali jogot saját kezében kell tartania azzal, hogy utólagosan jóváhagy minden egyes olyan döntést, amelyet nem saját maga hozott meg.

A nemzeti tanácsok túlzott elpolitizálásának csökkentése érdekében felmerült a tisztségek összeférhetlenségének megállapítása. A hatályos törvény értelmében nincsenek előírva összeférhetlenségi szabályok a nemzeti tanács tagjaira vonatkozólag, mindössze annyi történt, hogy *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* 33. szakasza megvonja a bírók, ügyészek és alkotmánybírók passzív választójogát. Az összeférhetlenség megállapítására illetékes Korruptióellenes Ügynökség véleménye szerint a nemzeti tanács tagjai az összeférhetlenségi kérdésekben nem minősülnek közfunkciót betöltő személyeknek, így nincs kizárva, hogy köztársasági, tartományi és önkormányzati képviselők vagy pedig a végrehajtó hatalmi szervek tagjai legyenek (az ügynökség 011-00-167/2010 06. iratszámú véleménye). Ugyanakkor a munkacsoporton vitatott javaslatok többsége túlzottan korlátozná a nemzeti tanácsok lehetséges tagságát, ugyanis javaslatként megfogalmazták, hogy a politikai pártok szerveinek tagságán kívül összeférhetetlen legyen a nemzeti tanácsok tagságával a nemzeti tanácsok által alapított intézmények igazgatási szerveiben való tagság is. A javaslat figyelmen kívül hagyja a legtöbb nemzeti kisebbségi közösséghez tartozók sokszor igen korlátozott számát, akik nemcsak, hogy munkájuk mellett töltik be tisztségüket a nemzeti tanácsokban, hanem sokszor éppen az ezek által működtetett intézményekben felmutatott eredményekért lettek megválasztva. Az ilyen tág összeférhetlenségi szabályozás előírásával felmerülne a kérdés, hogy a nemzeti kisebbség legjelentősebb intézményei mi-

ért nem a lehető legmagasabb, vezetői szinten vannak képviseltetve a nemzeti tanácsokban. Úgyszintén kérdéses, hogy mekkora kihatással lehet egy-egy intézmény vezetősége a nemzeti tanácsok döntéshozatalára, amikor köztudomású, hogy kollektív testületekről van szó, amelyekben az egy tag feltételezett személyes érdekét (köz!)intézményében elnyomja a többi tagnak a közösség előmozdításában megfogalmazott érdeke, amely esetleg az egyéb intézmények érdekében is materializálódhat. A politikai pártok szerveinek tagságát illetően a nemzeti tanácsok és a nemzeti kisebbségek politikai pártjainak céljai közötti komoly átfedések miatt felmerül a kérdés, hogy mennyire indokolt az ilyen speciális pártokra is kiterjeszteni a javasolt tiltást. A munkacsoporton belül ebben a kérdéskörben nem sikerült ezen írás megfogalmazásáig konszenzust elérni.

Tekintettel arra, hogy a nemzeti tanácsok megválasztása 2014-ben vélten megfelelő módon lett szabályozva, a 2017-ben aktív munkacsoport a nemzeti tanácsok közjogosultságaira összpontosíthatott. Mivel Szerbia Alkotmánybírósága eltörölte a nemzeti tanácsok azon hatásköreit, amelyekkel a kiemelt jelentőségű oktatási intézmények irányításában rendelkeztek, azok visszaállítása érdekében az ilyen intézmények pontos definiálása prioritásként jelent meg mind az oktatási, mind a művelődési intézmények tekintetében. Olyan kritériumok lettek megfogalmazva a lehetséges visszaélések ellehetetlenítése érdekében, amelyek korlátozzák nemcsak ezeknek az intézményeknek a számát, hanem azoknak az intézményeknek a sorát is tulajdonságaikra való tekintettel, amelyek így ki lehetnek emelve. A kritériumok megfogalmazásával megteremtődnek annak feltételei, hogy a megsemmisített jogosultságok némelyike teljességében visszakerüljön jogrendünkbe.

#### 4. ÖSSZEGZÉS ÉS ZÁRÓGONDOLAT

A 2014-ben összeállt nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak 2018 folyamán lejár a négyéves megbízatásuk. Míg maga a választás folyamata nem fog nagymértékben eltérni az előző választások folyamatától, addig a testületek törvényes jogosultsága az elkövetkező mandátumokban még ismeretlen. Kétségtelen, hogy a nemzeti tanácsok – mint a szerbiai nemzeti kisebbségek kollektív öngazgatási jogai érvényesítésének intézményes alakjai – szerves részei lettek az állam jogrendjének, megkerülhetetlen és társadalmilag elismert alanyai a kisebbségi jogérvényesítésnek. Mégis a 2014. évi alkotmánybíró-

sági döntés következményeképp szükségessé vált a nemzeti tanácsok intézményének további erősítése, törvényes illetékességeinek továbbfejlesztése. A törvény módosítása mégis olyan új és régi kérdéseket vet fel, amelyek eddig nem vagy elégtelenül lettek megválaszolva. Csaknem tizenöt évvel az első nemzeti tanácsok létrejötte után megérett az idő arra, hogy az elnapolt kérdéseket végre megválaszoljuk, helyet teremtve ezzel azoknak az új kérdéseknek és problémáknak, amelyek a törvény alkalmazásával, az állandóan fejlődő jogrendünk változásaival járnak majd együtt a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak működése és a kollektív nemzeti kisebbségi jogok érvényesítése kapcsán.

*Legal practice and legal harmonization in the light of the Law on minority rights and official language usage*  
Law on the councils of national minorities

The Parliament of the Republic of Serbia adopted the Law on Ethnic Councils of National Minorities in 2009 and in it the tasks, election and financing of the Councils were defined. The law defined the work of the Councils, but its provisions were questioned by the Constitutional Court of Serbia. Due to this fact the Law had to be changed. Changes and amendments were made in two turns. First, in 2014 and later in 2017 (ongoing process). Even though many have criticized the Law, we can state that the Law in process is the most complete and most important document so far in Serbia, which deals with the rights of minorities. This study examines the Law in three phases: the situation before the Law, the stage of the Constitutional Court discussion and the stage of the negotiations with the EU. After 15 years, the time has come to fully address all the questions connected to the work of the Councils.

*Key words:* National Councils, national minorities, minority rights, collective minority rights, legal harmonization

*Pravna praksa i pravna harmonizacija u svetlu Zakona o manjinskim pravima i upotrebi jezika*  
Zakon o Savetima nacionalnih manjina

Skupština Republike Srbije je usvojio Zakon o Nacionalnim savetima nacionalnih manjina 2009. god i u njemu su definisani zadaci, izbor članova i finansiranje Saveta. Zakon je pokušao na sveobuhvatan način da reguliše rad Saveta, koji su već tada bili u funkciji; međutim, mnoge uredbe Zakona su se našli na stolu Ustavnog suda Republike. Ova činjenica je dovela do promene Zakona. Izmene i dopune su se desile u dva navrata: prvo 2014. i potom 2017. godine (koji se nalazi još u proceduri). Nasuprot brojnim kritikama, možemo tvrditi da je ovaj zakon do sada najbitniji i najsveobuhvatniji Zakon koji se bavi sa manjinskim pravima. Rad opisuje pravnu

pozadinu i harmonizaciju Zakona u tri faze. Prva faza tiče se stanjem pre usvajanja Zakona, druga daje osvrt na period rasprave u Ustavnom sudu, dok treća opisuje stanje tokom pregovora pridruživanja Evropskoj uniji, koja je u ovom trenutku u procesu. Posle 15 godina od početka rada Saveta nacionalnih manjina došlo je vreme da se reše sva pitanja u vezi sa radom Saveta nacionalnih manjina.

*Ključne reči:* Nacionalni saveti, nacionalne manjine, manjinska prava, kolektivna manjinska prava, pravna harmonizacija

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 10.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.

